

Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Die Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) für Vorabentscheidungen im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der so genannten 3. Säule der Europäischen Union, beruht auf einer Anerkennung durch die Mitgliedstaaten gemäß Art. 35 Abs. 2 EU-Vertrag (EUV). Im Jahr 2008 informierte der Rat über entsprechende Erklärungen Lettlands, Litauens und Sloweniens sowie über eine geänderte Erklärung Ungarns und fasste den Stand der vorliegenden Erklärungen zusammen.¹ Von den Mitgliedstaaten, welche Erklärungen gemäß Art. 35 Abs. 2 EUV abgegeben haben, hat danach nur noch Spanien die Befugnis, Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten, gemäß Art. 35 Abs. 3 lit. a) EUV auf letztinstanzliche Gerichte beschränkt. Zehn Mitgliedstaaten haben keine Erklärung gemäß Art. 35 Abs. 2 EUV abgegeben.²

Im Jahr 2008 wurden die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit des EuGH und des Gerichts erster Instanz (GeI) in einigen Punkten modifiziert. In die Verfahrensordnung des EuGH wurde ein Titel 4a eingefügt, welcher die Einzelheiten einer Überprüfung von Entscheidungen des GeI über Rechtsmittel gegen Entscheidungen einer gerichtlichen Kammer oder über Vorabentscheidungen regelt.³ Das GeI änderte seine Verfahrensordnung, u.a. um der Rolle des Europäischen Parlaments (EP) im Rahmen des Rechtsetzungsverfahrens Rechnung zu tragen.⁴ Hierzu wurde bestimmt, dass dem EP, falls es nicht Partei einer anhängigen Rechtssache ist, eine Abschrift der Klageschrift und der Klagebeantwortung übermittelt wird.

Am 27. Juni 2008 hat der Rat die drei Richter am Gericht für den öffentlichen Dienst der EU (GöD), deren Amtszeit bereits am 30. September 2008 endete (unter ihnen der deutsche Richter Horstpeter Kreppel), für eine weitere Amtszeit von sechs Jahren (bis zum 30. September 2014) erneut zu Richtern am GöD ernannt.⁵ Der Rat betonte, dass der Beschluss keinesfalls einen Präzedenzfall darstellt. Des Weiteren hat der Rat am 18. Dezember 2008 für die Dauer von vier Jahren (ab dem 10. November 2008) die sieben Mitglieder des im Anhang zur EuGH-Satzung vorgesehenen Ausschusses ernannt, welcher die Aufgabe hat, eine Stellungnahme über die Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes eines Richters beim GöD abzugeben. Zum Vorsitzenden des Ausschusses wurde der ehemalige deutsche Richter am EuGH Günter Hirsch ernannt.⁶

1 ABl. der EU, C 69 v. 14.03.2008, S. 1; ABl. der EU, L 70 v. 14.03.2008, S. 23.

2 Vgl. die Website des EuGH (<http://curia.europa.eu>) unter „Gerichtshof“, „Verfahren“, „Zuständigkeit des Gerichtshofs für Vorabentscheidungen auf dem Gebiet der PJZS“.

3 Beschluss des Rates 2008/621/EG, Euratom v. 23.06.2008, gestützt auf Art. 64 der EuGH-Satzung (betreffend die Sprachenregelung), ABl. der EU, L 200 v. 29.07.2008, S. 20; Beschluss des EuGH zur Änderung seiner Verfahrensordnung v. 08.07.2008, gestützt auf Art. 223 Abs. 6 EG-Vertrag (betreffend Änderungen der Verfahrensordnung im Allgemeinen), ABl. der EU, L 200 v. 29.07.2008, S. 18.

4 Beschluss v. 12.06.2008, ABl. der EU, L 179 v. 08.07.2008, S. 12.

5 Beschluss 2008/569/EG, Euratom, ABl. der EU, L 183 v. 11.07.2008, S. 31.

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2008 anhängig gemachten Rechtssachen stieg auf einen neuen Höchststand – von 580 (2007) auf 592 Rechtssachen. Die prozentuale Verteilung der neu anhängig gemachten Rechtssachen auf die einzelnen Verfahrensarten änderte sich gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig. Der Anteil der Vorabentscheidungsersuchen belief sich auf 48,6% (2007: 45,7%), der Anteil der Klagen betrug 35,5% (2007: 38,1%). Auch die Rechtsmittel blieben mit 13,0% annähernd auf Vorjahresniveau (2007: 13,6%). Die Zahl der erledigten Rechtssachen änderte sich mit 567 Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr (2007: 570) praktisch nicht, so dass sich die Zahl der zum Jahresende beim EuGH anhängigen Rechtssachen leicht erhöhte – von 741 (2007) auf 767. Was die Verfahrensdauer angeht, ist seit 2003 ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen, der sich im Berichtszeitraum noch weiter verstärkte. Bei den Vorabentscheidungsersuchen reduzierte sich die Verfahrensdauer auf 16,8 Monate (2007: 19,3) und erreichte damit den niedrigsten Stand seit zwanzig Jahren.⁷ Auch bei den Klagen ging die Verfahrensdauer weiter zurück – auf 16,9 Monate (2007: 18,2). Nur bei den Rechtsmitteln war eine leichte Verlängerung zu verzeichnen – auf 18,4 Monate (2007: 17,8).

Beim GeI war im Jahr 2008 erneut ein Anstieg der neu anhängig gemachten Rechtssachen zu beobachten – von 522 (2007) auf 629. Da sich jedoch auch die Zahl der erledigten Rechtssachen um mehr als 50% gegenüber der geringen Erledigungszahl des Vorjahres erhöhte – von 397 (2007) auf 605, stieg die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr nur leicht an – von 1154 (2007) auf 1178. Die Verfahrensdauer beim GeI, die in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen war, ging im Jahr 2008, abhängig vom Verfahrensgegenstand, teilweise wieder zurück.

Beim GöD wurden im Jahr 2008 mit 111 Rechtssachen deutlich weniger Rechtssachen neu anhängig gemacht als 2007 (157). Die Zahl der im Jahr 2008 erledigten Rechtssachen ging ebenfalls, wenn auch weniger deutlich, zurück – auf 129 (2007: 150), so dass sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtssachen leicht verringerte – von 235 (2007) auf 217.⁸

Unionsbürgerschaft

Im Jahr 2008 präzisierte der EuGH die Tragweite der Unionsbürgerschaft in einer ganzen Reihe von Urteilen. Einige Entscheidungen betrafen Bestimmungen des nationalen Rechts, welche die Gewährung von Vergünstigungen an den inländischen Wohnsitz bzw. die inländische Belegenheit einer Wohnung knüpften.⁹ In den entschiedenen Fällen sah der EuGH hierin im Ergebnis eine nicht gerechtfertigte Beschränkung der Freizügigkeit. So wandte sich die Kommission in der Rechtssache C-152/05,¹⁰ einer gegen Deutschland gerichteten Vertragsverletzungsklage, gegen die gesetzliche Ausgestaltung der Eigenheim-

6 Beschluss 2009/69/EG, ABl. der EU, L 24 v. 28.01.2009, S. 11.

7 Vgl. EuGH, Presseinformation Nr. 17/09 v. 19.02.2009.

8 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des EuGH (vorliegend für die Jahre 2007 und 2008). Alle im vorliegenden Bericht verwendeten Zahlen sind Bruttozahlen, d.h. sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

9 EuGH, Urteil v. 17.01.2008, Rs. C-152/05, Kommission / Deutschland; Urteil v. 22.05.2008, Rechtssache C-499/06, Halina Nerkowska / Zakad Ubezpiecze Spoecznych Oddzia w Koszalinie; Urteil v. 04.12.2008, Rechtssache C-221/07, Krystyna Zablocka-Weyhermüller / Land Baden-Württemberg.

10 Anm. 9.

zulage.¹¹ Danach wurde die Eigenheimzulage nur für im Inland belegene Häuser oder Eigentumswohnungen gewährt. Dies hielt die Kommission für einen Verstoß gegen die Rechte aus der Unionsbürgerschaft sowie gegen die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit. In seinem Urteil gab der EuGH der Kommission Recht. Die Regelung kann nämlich Inländer davon abhalten, Deutschland zu verlassen, um von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch zu machen, und sich in einem anderen Mitgliedstaat eine Wohnung anzuschaffen. Der EuGH bekräftigte, dass die Bestimmungen des EG-Vertrags über die Freizügigkeit die Angehörigen der Mitgliedstaaten auch davor schützen, am Verlassen ihres Herkunftslandes gehindert zu werden. Das Ziel der gesetzlichen Regelung, den Wohnungsbau in Deutschland zur Gewährleistung ausreichenden Wohnraums im Inland zu fördern, erkannte der EuGH zwar grundsätzlich als Rechtfertigungsgrund an, jedoch hielt er das Erfordernis inländischer Belegenheit der Wohnung für unverhältnismäßig, weil die Wohnungsnachfrage genauso durch die Begründung eines Wohnsitzes in einem anderen Mitgliedstaat befriedigt werden kann.

In der Rechtssache C-353/06¹² wollte das Amtsgericht Flensburg vom EuGH wissen, ob die im deutschen Recht vorgesehene Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit bei der Bestimmung des Nachnamens mit Art. 18 EGV vereinbar ist. Im Ausgangsverfahren hatte sich das Standesamt Niebüll geweigert, den in Dänemark eingetragenen zusammengesetzten Nachnamen eines in Dänemark geborenen und dort wohnhaften Kindes mit deutscher Staatsangehörigkeit in das Familienbuch einzutragen, da ein aus den Nachnamen der Eltern zusammengesetzter Nachname mit deutschem Namensrecht nicht vereinbar sei. Der EuGH stellte fest, dass die Pflicht, im Geburtsstaat und im Staat der eigenen Staatsangehörigkeit unterschiedliche Familiennamen zu führen, mit schwerwiegenden Nachteilen beruflicher und privater Art verbunden sein kann. Da für die Ausstellung von Dokumenten zum Identitätsnachweis allein die deutschen Behörden zuständig sind, kann der Betroffene in Dänemark Zweifeln an seiner Identität und dem Verdacht von Falschangaben ausgesetzt sein. Zudem dürfte im Laufe der Jahre die Zahl der Dokumente, etwa Zeugnisse und Diplome, die eine Divergenz bezüglich des Namens erkennen lassen, anwachsen, da das Kind sowohl zu Dänemark als auch zu Deutschland einen engen Bezug hat. In der Pflicht zur Führung von zwei unterschiedlichen Nachnamen sah der EuGH somit eine Beschränkung der Freizügigkeit. Deutschland rechtfertigte die angegriffene Regelung des deutschen Kollisionsrechts insbesondere mit der Erwägung, die Anknüpfung an die Staatsangehörigkeit bei der Bildung des Nachnamens gewährleiste Kontinuität und Stabilität sowie die Namensgleichheit unter Geschwistern. Der EuGH erkannte zwar die Motive der deutschen Regelung grundsätzlich als berechtigt an, hielt diese jedoch nicht für hinreichend gewichtig, um die Anerkennung eines in einem anderen Mitgliedstaat eingetragenen Nachnamens zu verweigern. Kontinuität und Stabilität würden im vorliegenden Fall gerade nicht gewährleistet, weil das betroffene Kind bei jedem Grenzübertritt zwischen Dänemark und Deutschland einen anderen Namen führen müsse. Die Frage der Namensgleichheit unter Geschwistern stelle sich im Ausgangsverfahren nicht. Schließlich sei das deutsche Recht in der Frage der Bildung des Nachnamens nicht frei von Widersprüchen, wie der EuGH im

11 Die Eigenheimzulage wurde durch Gesetz v. 22.12.2005 abgeschafft (BGBl. 2005 I 3680).

12 EuGH, Urteil v. 14.10.2008, Stefan Grunkin, Dorothee Regina Paul; zur Vorgeschichte vgl. Magiera, Siegfried / Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008, S. 84.

Einzelnen darlegt. Das Argument, die deutsche Regelung wolle das Entstehen beliebig langer Nachnamen verhindern, wies der EuGH als eine auf Verwaltungsvereinfachung gerichtete Erwägung zurück, welche die schwerwiegenden Nachteile, welche unterschiedliche Nachnamen mit sich brächten, nicht rechtfertigen könne.

Die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft in Verbindung mit der Richtlinie 2004/38/EG¹³ interpretierte der EuGH in der Rechtssache C-127/08.¹⁴ In den Ausgangsverfahren, die dem Vorabentscheidungsersuchen des irischen High Court zugrunde lagen, beriefen sich Angehörige von Drittstaaten, die sich nach irischem Recht unrechtmäßig in Irland aufhielten – ihre Asylanträge waren abgelehnt worden, zum Teil waren bereits Abschiebeverfügungen ergangen –, die jedoch nach der Beantragung des Asyls in Irland ansässige Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten geheiratet hatten, auf die Richtlinie, um die Rechtmäßigkeit der irischen Freizügigkeitsverordnung anzufechten. Nach dieser Verordnung gilt das Freizügigkeitsrecht nur für Ehegatten von Unionsbürgern, die sich vor ihrer Einreise nach Irland rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufgehalten haben. Der EuGH interpretierte die Richtlinie im Lichte des gemeinschaftsrechtlich gebotenen Schutzes des Familienlebens und korrigierte ausdrücklich seine Rechtsprechung in der Rs. C-109/01.¹⁵ Danach hält er nicht mehr an der in diesem Urteil vertretenen Auffassung fest, dass der vorherige rechtmäßige Aufenthalt in einem anderen Mitgliedstaat für einen Drittstaatsangehörigen Voraussetzung dafür ist, den wandernden Unionsbürger, dessen Ehegatte er ist, begleiten zu dürfen. Der Sinn der Freizügigkeit steht einer solchen Interpretation entgegen. Die Freizügigkeit der Unionsbürger würde schwerwiegend behindert, wenn diese im Aufnahmemitgliedstaat kein normales Familienleben führen dürften. Eine ausschließliche Kompetenz der Mitgliedstaaten, über den erstmaligen Zugang der Familienangehörigen von Unionsbürgern mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats zu entscheiden, wies der EuGH zurück. Eine solche Auffassung würde auch zu dem widersinnigen Ergebnis führen, dass die Ehegatten von in der Gemeinschaft wohnhaften Drittstaatsangehörigen gemäß der Richtlinie 2003/86/EG¹⁶ besser gestellt wären als die Ehegatten von Unionsbürgern.

Inwieweit sich das Urteil in der Rs. C-158/07¹⁷ in die bisherige Rechtsprechung des EuGH zur Freizügigkeit von Studenten¹⁸ einfügen lässt, bedarf noch der Klärung. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens, eine deutsche Staatsangehörige, hatte in den Niederlanden von September 2000 bis Dezember 2003 für ein Studium Unterhaltsstipendien erhalten, allerdings nur, weil die niederländischen Behörden davon ausgegangen waren, dass die Klägerin wegen einer Berufstätigkeit während des Studiums als Arbeitnehmerin anzusehen gewesen sei. Dem entsprechend wurden die Unterhaltsstipendien für den Zeitraum von Juli bis Dezember 2003, in dem die Klägerin keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen war, am 3.

13 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten [...], berichtigte Fassung in ABl. der EU, L 229 v. 29.06.2004, S. 35.

14 EuGH, Urteil v. 25.07.2008, *Blaise Baheten Metock u.a. / Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

15 EuGH, Urteil v. 23.09.2003, *Secretary of State for the Home Department / Hacene Akrich*.

16 Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, ABl. der EU, L 251 v. 03.10.2003, S. 12.

17 EuGH, Urteil v. 18.11.2008, *Jacqueline Förster / Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*.

18 Vgl. jüngst Magiera, Siegfried / Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wesels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2008*, Baden-Baden 2009, S. 84–86.

März 2005 zurückverlangt. Hiergegen richtete sich die Klage im Ausgangsverfahren. Am 15. März 2005 sprach der EuGH sein Urteil in der Rechtssache C-209/03,¹⁹ in dem er es den Mitgliedstaaten gestattete, das mit der Unionsbürgerschaft verbundene Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV) einzuschränken und die Gewährung sozialer Leistungen an einen gewissen Grad der Integration in das Gastland – etwa an eine Mindestaufenthaltsdauer – zu knüpfen. Daraufhin erließen die niederländischen Behörden eine Verwaltungsvorschrift, welche mit Wirkung ab dem Urteil in der Rechtssache C-209/03 für die Gewährung von Leistungen der Studienfinanzierung einen rechtmäßigen Aufenthalt von mindestens fünf Jahren vor Antragstellung festlegte. Das vorliegende Gericht wollte vom EuGH unter anderem wissen, ob es möglich ist, dieses Aufenthaltserfordernis rückwirkend auf die Klägerin anzuwenden, und ob die hinreichende Integration in das Gastland im Einzelfall auch auf anderem Weg nachgewiesen werden kann. Der EuGH sah in der rückwirkenden Anwendung des Aufenthaltserfordernisses keine negativen Auswirkungen für die Klägerin. Die fragliche Verwaltungsvorschrift diene als Übergangslösung zwischen dem Urteil in der Rechtssache C-209/03 und der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG, welche die Gewährung von Studienbeihilfen an das Recht zum Daueraufenthalt knüpft, das ebenfalls einen fünfjährigen ununterbrochenen Aufenthalt voraussetzt. Zudem sei die Regelung der Verwaltungsvorschrift verglichen mit der früheren nationalen Rechtslage für die Klägerin günstiger. Zur Möglichkeit eines anderweitigen Nachweises hinreichender Integration äußerte sich der EuGH nicht ausdrücklich, hob jedoch hervor, dass es den Mitgliedstaaten freistehe, Unterhaltsstipendien an Studierende anderer Mitgliedstaaten zu vergeben, die das fünfjährige Aufenthaltserfordernis nicht erfüllten. Demgegenüber hielt es der Generalanwalt für gemeinschaftsrechtswidrig, die Möglichkeit eines anderweitigen Nachweises hinreichender Integration im Einzelfall zu verwehren.

Entsendung von Arbeitnehmern

Das Niedersächsische Landesvergabegesetz sah vor, dass die öffentliche Hand Aufträge für Bauleistungen nur an solche Unternehmen vergeben durfte, die sich schriftlich verpflichteten, ihren Arbeitnehmern mindestens das am Ort der Ausführung der Leistungen tarifvertraglich vorgesehene Entgelt zu bezahlen („Tariftreueerklärung“). Auch Subunternehmer des Auftragnehmers mussten diese Verpflichtung übernehmen. Eine Verletzung der Tariftreueerklärung war vertraglich mit einer Vertragsstrafe von 1% der Auftragssumme bewehrt. In dem der Rechtssache C-346/06²⁰ zugrunde liegenden Verfahren bestand der Verdacht, dass ein polnischer Subunternehmer, der bei Arbeiten zum Bau einer niedersächsischen Justizvollzugsanstalt eingesetzt war, gegen die Tariftreueerklärung verstoßen und seinen Arbeitern einen niedrigeren Lohn gezahlt hatte. Nach darauf erfolgter Kündigung des Vertrages durch das Land erhob der Auftragnehmer vor dem Landgericht Hannover Klage, um seine Werklohnforderung durchzusetzen. Das Landgericht wies die Klage ab, da die Werklohnforderung infolge der Aufrechnung mit dem Vertragsstrafean-

19 EuGH, Urteil v. 15.03.2005, *The Queen*, auf Antrag von Dany Bidar / London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills. Vgl. Magiera, Siegfried / Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006*, Baden-Baden 2007, S. 102–103.

20 EuGH, Urteil v. 03.04.2008, Dirk Ruffert / Land Niedersachsen.

spruch des Landes erloschen sei. Das mit der Berufung befasste Oberlandesgericht Celle hatte Zweifel, ob die Tariftreueverpflichtung – mithin die Vertragsstrafe – mit der gemeinschaftsrechtlichen Dienstleistungsfreiheit vereinbar war und legte die Frage dem EuGH vor. Da der Sachverhalt in den Anwendungsbereich der Richtlinie 96/71/EG²¹ fiel, stützte sich der EuGH in seiner Antwort auf die Richtlinie und interpretierte diese im Licht der Dienstleistungsfreiheit. Nach der Richtlinie 96/71/EG muss entsandten Arbeitnehmern der am Ort der Leistungsbringung geltende Mindestlohn nur dann gezahlt werden, wenn ein solcher Mindestlohn in Rechtsvorschriften oder in einem für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrag vorgesehen ist. Hierzu stellte der EuGH fest, dass das Landesvergabegesetz selbst keinen Mindestlohn vorsah. Der am Ort der Leistungserbringung angewandte Baugewerbe-Tarifvertrag stellte unstreitig auch keinen für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrag dar. Folglich handelte es sich bei dem am Ort der Leistungserbringung angewandten Mindestlohn nicht um einen Mindestlohn gemäß der Richtlinie 96/71/EG, den Deutschland für entsandte Arbeitnehmer hätte vorschreiben können. Anschließend stellte der EuGH fest, dass das Schutzniveau, welches für entsandte Arbeitnehmer vorgesehen werden könne, auf das beschränkt sei, was die Richtlinie vorschreibe. Ein höheres Schutzniveau würde eine zusätzliche wirtschaftliche Belastung für das entsendende Unternehmen bedeuten, welche die Dienstleistungsfreiheit beschränke. Der EuGH hielt die Regelung des Landesvergabegesetzes auch nicht aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes für gerechtfertigt, da sich die daraus ergebende Tarifbindung auf öffentliche Aufträge beschränke und nicht ersichtlich sei, dass ein Arbeitnehmer nur bei seiner Tätigkeit im Rahmen öffentlicher Aufträge des Schutzes bedürfe. Das Niedersächsische Landesvergabegesetz wurde inzwischen neu gefasst.²²

Gegenseitige Anerkennung von Führerscheinen

Die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten ausgestellten Führerscheine, wie sie in der Richtlinie 91/439/EWG²³ vorgesehen ist, hat insbesondere zum Ziel, die Freizügigkeit von Personen zu erleichtern, die sich in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen niederlassen, in dem sie die Fahrprüfung abgelegt haben. Die Richtlinie setzt daher voraus, dass der Erwerber des Führerscheins zum Zeitpunkt der Ausstellung einen ordentlichen Wohnsitz im Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaats hat. In die tschechische Rechtsordnung wurde das Wohnsitzerfordernis jedoch erst mit Wirkung ab 1. Juli 2006 eingefügt. Hierdurch wurde der deutsch-tschechische „Führerscheintourismus“ erleichtert, d.h. der Erwerb von tschechischen Führerscheinen durch deutsche Staatsangehörige mit Wohnsitz in Deutschland, denen zuvor ihre deutsche Fahrerlaubnis entzogen worden war. In den verbundenen Rechtssachen C-334/06 bis C-336/06,²⁴ drei Vorab-

21 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, ABl. der EU, L 18 v. 21.01.1997, S. 1.

22 Gesetz v. 15.12.2008, Nds. GVBl. 2008, S. 411. Die Tariftreueerklärung wurde in § 3 Abs. 1 des Gesetzes auf für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge beschränkt. Zudem wurde die Sanktionsregelung in § 8 des Gesetzes eingeschränkt.

23 Richtlinie des Rates v. 29.07.1991 über den Führerschein, ABl. der EU, L 237 v. 24.08.1991, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie der Kommission v. 27.06.2008, ABl. der EU, L 168 v. 28.06.2008, S. 36.

24 EuGH, Urteil v. 26.06.2008, Matthias Zerche, Manfred Seuke / Landkreis Mittweida; Steffen Schubert / Landkreis Mittlerer Erzgebirgskreis.

entscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts (VG) Chemnitz, sowie in den verbundenen Rechtssachen C-329/06 und C-343/06,²⁵ vorgelegt vom VG Sigmaringen und vom VG Chemnitz, erläuterte der EuGH die Zuständigkeitsverteilung zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Anerkennung von Führerscheinen, insbesondere die Befugnis des Aufnahmemitgliedstaats, das Vorliegen des Wohnsitzerfordernisses zu überprüfen. Demnach muss die Anerkennung durch den Aufnahmemitgliedstaat grundsätzlich ohne jede Formalität erfolgen. Es ist Aufgabe des Ausstellermitgliedstaats, sich vom Vorliegen der in der Richtlinie formulierten Mindestvoraussetzungen zu überzeugen. Unzulässig ist es insbesondere, die Anerkennung mit der Begründung abzulehnen, aus dem Aufnahmemitgliedstaat vorliegenden Informationen gehe hervor, dass die Voraussetzungen für die Erlangung des Führerscheins zum Zeitpunkt der Ausstellung nicht erfüllt waren. Etwas anderes gilt allerdings, wenn aufgrund von Informationen, die nicht vom Aufnahmemitgliedstaat, sondern vom Ausstellerstaat herrühren, feststeht, dass die Voraussetzungen für die Erteilung nicht gegeben waren. In den entschiedenen Rechtssachen war der deutsche Wohnsitz der Führerscheininhaber in dem tschechischen Führerschein zum Teil ausdrücklich angegeben gewesen. In einem solchen Fall ist Deutschland berechtigt, die Anerkennung der Fahrberechtigung zu verweigern.

Zugang zu Gemeinschaftsdokumenten

Der Zugang der Öffentlichkeit zu Gemeinschaftsdokumenten ist in der Verordnung 1049/2001 geregelt.²⁶ Sofern durch die Verbreitung eines Dokuments der „Schutz der Rechtsberatung“ beeinträchtigt würde, verweigern die Organe gemäß Art. 4 Abs. 2 zweiter Gedankenstrich der Verordnung den Zugang, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung. In den verbundenen Rechtssachen C-39/05 P und C-52/05 P²⁷ ging es um die Frage, ob der Rat befugt ist, den Zugang zu den Stellungnahmen seines Juristischen Dienstes, die dieser im Zuge der Vorbereitung von Gemeinschaftsrechtsakten erstellt, generell zu verweigern. Im Ausgangsverfahren hatte der Rechtsmittelführer der zweiten Rechtssache den Zugang zu einer Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates zu einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten beantragt. Dies war ihm unter Berufung auf den „Schutz der Rechtsberatung“ verweigert worden. Das GeI hatte im Verhalten des Rates keinen Beurteilungsfehler erkannt. Dieser habe sich zu Recht darauf berufen, dass eine Verbreitung solcher internen Stellungnahmen Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der betroffenen Rechtsakte verursachen und allgemein die Unabhängigkeit des Juristischen Dienstes in Frage stellen könne. Die gegen das Urteil des GeI beim EuGH eingelegten Rechtsmittel hatten Erfolg. Zunächst ordnete der EuGH die Regelung des Art. 4 Abs. 2 VO 1049/2001 in den gemeinschaftsrechtlichen Kontext ein. Danach handelt es sich bei der Möglichkeit, zum „Schutz der Rechtsberatung“ den Zugang zu Dokumenten zu verweigern, um eine eng auszulegende Ausnahme von dem durch die Verordnung verfolgten Ziel, der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten

25 EuGH, Urteil v. 26.06.2008, Arthur Wiedemann / Land Baden-Württemberg; Peter Funk / Stadt Chemnitz.

26 Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. der EU, L 145 v. 31.5.2001, S. 43.

27 EuGH, Urteil v. 01.07.2008, Schweden und Maurizio Turco / Rat.

der Organe zu gewähren. Dies impliziert die Notwendigkeit einer Prüfung jedes Einzelfalls und den Nachweis einer konkreten und tatsächlichen Beeinträchtigung sowie eine substantiierte Begründung. Ein allgemeiner und abstrakter Verweis auf die Gefahr, dass die Verbreitung von Rechtsgutachten, die zu geplanten Rechtsakten erstellt werden, Zweifel an deren Rechtmäßigkeit aufkommen lassen könnte, ist nicht ausreichend, um den Zugang zu Dokumenten aus Gründen des „Schutzes der Rechtsberatung“ zu verweigern. Der EuGH wies darauf hin, dass gerade die Gewährleistung von Transparenz dazu beiträgt, den Organen in den Augen der europäischen Bürger eine größere Legitimität zu verleihen und deren Vertrauen zu stärken. Eher sei es das Fehlen von Informationen und Diskussion, das bei den Bürgern Zweifel hervorrufen könne, und zwar nicht nur an der Rechtmäßigkeit eines einzelnen Rechtsakts, sondern auch an der Rechtmäßigkeit des Entscheidungsprozesses insgesamt. Grundsätzlich besteht daher eine Verpflichtung zur Verbreitung der Stellungnahmen des Juristischen Dienstes des Rates zu Rechtsetzungsverfahren.

Sprachenregelung

Nach dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur EU am 1. Mai 2004 stellte die Kommission fest, dass ihre Übersetzungskapazitäten nicht ausreichend waren und daher gezielter eingesetzt werden müssten. Deshalb entschied sie im November 2004, die Stellen für höhere Führungskräfte für einen begrenzten Zeitraum (bis Ende 2006) nur noch in Deutsch, Englisch und Französisch zu veröffentlichen. Dementsprechend wurde die Stellenausschreibung für den Generaldirektor des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) lediglich in der deutschen, der englischen und der französischen Ausgabe des Amtsblatts veröffentlicht.²⁸ Ferner informierte die Kommission durch kurze Anzeigen in den wichtigsten Tageszeitungen aller Mitgliedstaaten über die Stellenausschreibung. Sowohl gegen die Entscheidung der Kommission vom November 2004 als auch gegen die Stellenausschreibung selbst erhob Italien in der Rechtssache T-185/05²⁹ Nichtigkeitsklage vor dem GeI. Italien berief sich auf verschiedene Bestimmungen und Grundsätze des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts, insbesondere auf den Schutz der sprachlichen Vielfalt sowie auf Art. 1 d des Beamtenstatuts,³⁰ wonach bei der Anwendung des Statuts u.a. jede Diskriminierung aufgrund der Sprache verboten ist. Das GeI musste zunächst die Frage klären, ob es sich bei der Entscheidung vom November 2004 und bei der Stellenausschreibung um mit der Nichtigkeitsklage angreifbare Rechtsakte handelte. Beides bejahte das GeI. Was die Entscheidung vom November 2004 angeht, verwies das GeI auf deren klaren und eindeutigen Wortlaut, der ersichtlich darauf abziele, verbindliche Regeln für das Einstellungsverfahren festzulegen. Bei der nachfolgenden Stellenausschreibung handele es sich im Hinblick auf die Entscheidung vom November 2004 nicht um eine reine Durchführungshandlung, die keine Interessen Dritter berühre. Vielmehr stelle sie für potenzielle Bewerber, deren Bewerbungen durch die Bedingungen der Stellenausschreibung ausgeschlossen würden, eine beschwerende Maßnahme dar. In der Sache prüfte das

28 ABl. der EU, C 34 A v. 09.02.2005, S. 3. In demselben Amtsblatt wurde ein Hinweis veröffentlicht, dass diese Nummer nur in Deutsch, Englisch und Französisch veröffentlicht wird.

29 GeI, Urteil v. 20.11.2008, Italien / Kommission.

30 Vgl. die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten dieser Gemeinschaften, ABl. der EU, L 124 v. 27.04.2004, S. 1.

Gel zunächst den Einwand Italiens, die Kommission sei für die Regelung der Sprachenfrage bei Stellenausschreibungen nicht zuständig, da dies gemäß Art. 290 EGV Sache des Rates sei. Das Gel folgte diesem Vorbringen nicht. Es stellte fest, dass es keinen Grundsatz des Gemeinschaftsrechts gebe, wonach alle Ausschreibungen stets in allen Amtssprachen erfolgen müssten. Bei der Stellenausschreibung handele es sich um einen besonderen Aspekt des Einstellungsverfahrens, für dessen Regelung die Kommission zuständig sei. Im Ergebnis gab das Gel jedoch der Klage Italiens statt. Danach muss die Kommission ihre Befugnis zur Regelung des Einstellungsverfahrens unter Beachtung des in Art. 1 d des Beamtenstatuts verankerten Verbots der Diskriminierung aus Gründen der Sprache ausüben. Zwar dürfe dieses Diskriminierungsverbot nach den Bestimmungen des Beamtenstatuts durch objektive und vertretbare Gründe eingeschränkt werden, jedoch habe sich die Kommission nicht im Rahmen dieser Möglichkeit gehalten. Das Gel kritisierte insbesondere, dass die Kommission keine Maßnahmen ergriffen habe, um alle Bewerber davon zu informieren, dass die betreffende Stellenausschreibung existiert und in welcher Ausgabe des Amtsblatts der volle Wortlaut veröffentlicht ist. Auch wenn bei den Bewerbern um die ausgeschriebene Stelle Kenntnisse zumindest einer der drei Sprachen, in denen die Ausschreibung erfolgt ist, vorliegen dürften – selbst wenn dies nicht zu den formalen Stellenanforderungen gehörte –, könne nicht erwartet werden, dass diese eine andere Amtsblattausgabe als die ihrer Muttersprache konsultieren würden.

Grundsatz begrenzter Ermächtigung

Die Richtlinie 2005/85/EG³¹ legt Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zu- oder Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft fest. Sofern Asylanträge von Personen eingereicht werden, die aus „sicheren Herkunftsstaaten“ bzw. aus „sicheren Drittstaaten“ in das Gebiet der Mitgliedstaaten einreisen, wird der durch die Richtlinie gewährte Schutz reduziert. Um zu bestimmen, welche Staaten als sichere Herkunftsstaaten bzw. als sichere Drittstaaten gelten, legt die Richtlinie ein besonderes Rechtsetzungsverfahren fest. Danach ist es Sache des Rates, die entsprechenden Listen mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments aufzustellen und zu ändern. Das Europäische Parlament war der Meinung, dass die Aufstellung der fraglichen Listen nicht nach dem in der Richtlinie vorgesehenen besonderen Rechtsetzungsverfahren, sondern gemäß Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EGV nach dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) aufgestellt und geändert werden müssten, da der Rat durch frühere Rechtsakte bereits Gemeinschaftsvorschriften erlassen habe, in denen „die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze für diese Bereiche festgelegt“ worden seien. Deshalb erhob das Europäische Parlament in der Rechtssache C-133/06³² Klage auf Nichtigerklärung der betreffenden Bestimmungen der Richtlinie. Der Rat rechtfertigte das in der Richtlinie vorgesehene besondere Rechtsetzungsverfahren mit der politischen Sensibilität der Materie, ferner mit der Notwendigkeit, schnell und effektiv entscheiden zu können, sowie mit der Erwägung, dass der Rückgriff auf „abgeleitete Rechtsgrundlagen“ in der Gemeinschaftspraxis vielfach angewandt werde und sich bewährt habe. Der EuGH nutzte die Rechtssache, um daran zu erinnern, dass gemäß Art. 7 Abs. 1 UAbs. 2 EGV jedes Organ nur nach Maßgabe der ihm im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse handeln darf. Der Rat

31 Richtlinie des Rates v. 01.12.2005, ABl. der EU, L 326 v. 13.12.2005, S. 13.

32 EuGH, Urteil v. 06.05.2008, Europäisches Parlament / Rat.

kann sich zwar nach Art. 202 dritter Gedankenstrich EGV in spezifischen Fällen vorbehalten, Durchführungsbefugnisse von Basisrechtsakten selbst auszuüben. Dies hätte jedoch ausführlich begründet werden müssen. Jenseits der vertraglich festgelegten Rechtsetzungsbefugnisse verfügt der Rat über keine Befugnis, „abgeleitete Rechtsgrundlagen“ zu schaffen. Damit würde auch gegen den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts verstoßen. Somit standen dem Rat nur zwei Rechtsetzungsverfahren zu Verfügung, nämlich entweder ein einstimmiger Beschluss des Rates nach Anhörung des Europäischen Parlaments gemäß Art. 67 Abs. 1 EGV oder das Mitentscheidungsverfahren, sofern die Voraussetzungen des Art. 67 Abs. 5 erster Gedankenstrich EGV erfüllt waren. Im vorliegenden Fall stellte der EuGH fest, dass der Rat mit der Richtlinie 2005/85/EG „die gemeinsamen Regeln und wesentlichen Grundsätze“ gemäß Art. 67 Abs. 5 EGV erlassen hat, so dass das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden war. Daher erklärte er die angefochtenen Bestimmungen der Richtlinie für nichtig.

Weiterführende Literatur

- Danwitz, Thomas von: Funktionsbedingungen des Rechtsschutzes des Europäischen Gerichtshofes, in: *Europarecht* 2008, S. 769-785.
- Everling, Ulrich: Zur Gerichtsbarkeit der Europäischen Union, in: Jörn Ipsen u. Bernd Stürer (Hrsg.), *Europa im Wandel*, Festschrift für Hans-Werner Rengeling, Köln / München 2008, S. 527-544.
- Köhler, Martin: Effektiver Rechtsschutz im Zusammenwirken zwischen nationalen Gerichten und dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: Armin Bammer u.a. (Hrsg.), *Rechtsschutz gestern – heute – morgen*, Festgabe zum 80. Geburtstag von Rudolf Machacek und Franz Matscher, Wien/Graz 2008, S. 229-242.
- Kokott, Juliane/Dervisopoulos, Ioanna/Henze, Thomas: Aktuelle Fragen des effektiven Rechtsschutzes durch die Gemeinschaftsgerichte, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2008, S. 10-15.
- Lumma, Moritz: Verfahrensbeschleunigung und Kohärenz beim EuGH – Die Perspektive des Bevollmächtigten der Bundesregierung beim EuGH, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 2008, S. 381-384.
- Müller-Graff, Peter-Christian/Scheuing, Dieter H. (Hrsg.): *Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit*, *Europarecht* 2008, Beiheft 3.
- Sladic, Jorg: *Einstweiliger Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht*, Baden-Baden, 2008.
- Tohidipur, Timo: *Europäische Gerichtsbarkeit im Institutionensystem der EU*, Baden-Baden 2008.